

Online Series

2015. 6. 11. | CO 15-15

집단적 자위권과 일본의 안보법제 정비 동향

조세영(국제전략연구소 객원연구위원)

1. 서문

아베 정권은 작년 7월 헌법 해석을 변경하여 집단적 자위권의 행사를 허용했다. 제1단계 후속 조치로 올해 4월 대미 안보 협력 내용을 보완하여 새로운 미·일 방위협력지침(가이드라인)을 마련한 데 이어, 제2단계로 국내 법규 정비를 위한 안보 관련 법안(정식명칭은 「평화안전법제」, 이하 안보법제로 호칭)을 5월 국회에 제출했다.

안보법제에는 무력공격사태, <준립위기사태>, <중요영향사태>, <국제평화공동 대처사태>와 같은 난해한 용어들이 난무하고 있어서 일본 언론도 제대로 이해하기 힘들다고 지적할 정도다. 또한 6월 4일 국회에 출석한 일본의 헌법학자 3명이 모두 위헌이라고 답변한 사실에서 보듯이, 안보법제는 전력(戰力)의 보유와 무력의 행사를 금지한 일본 헌법 제9조에 위배되며 일본이 스스로 내세운 전수방위(專守防衛) 원칙에도 어긋날 소지가 크다.

그러나 이러한 일본의 국내적 논쟁에도 불구하고 자민당과 공명당의 연립여당이 안정다수를 확보하고 있으므로 안보법제는 국회를 통과할 가능성이 크다. 현재 국회에 설치된 특별위원회에서 심의가 진행 중이며 일본 정부는 6월 하순

중의원(하원) 통과와 7월 말 또는 8월 초 참의원(상원) 통과는 목표로 하고 있다. 아베 총리는 지난 4월 미국 방문에서 늦어도 올해 여름까지는 안보법제를 통과시키겠다고 공언한 만큼 정권의 명운을 걸고 전력을 집중할 것이며, 그 실적을 토대로 9월 자민당 총재 선거 재선과 본격적인 장기 집권 기반 구축을 노릴 것으로 보인다.

따라서 한국의 입장에서는 위헌 여부나 전수방위 원칙 위배 가능성과는 별도로, 안보법제가 통과된다는 현실적인 전제 하에 대응책을 마련할 필요가 있다. 아베 정권이 집단적 자위권 해금 결정에 이어 안보법제까지 국회를 통과시키고 나면 일본의 안보정책에는 근본적인 변화가 생긴다. 이러한 역사적 중요성을 갖는 법안인 만큼, 아직 국회 심의가 진행 중인 상태지만 본고에서는 우선 기본 구조와 핵심 내용만이라도 정확히 정리하고 한국이 유의해야 할 점을 짚어보고자 한다.

2. 안보법제의 핵심 내용

가. 구조

안보법제는 자위대법, 주변사태법, 국제평화협력(PKO)법 등 10개의 기존 법규에 대한 개정 내용을 하나로 묶은 일괄 개정법안(「평화안전법제정비법」)과 1개의 신규 제정법안(「국제 평화지원법」)으로 구성되어 있다.

어떠한 사태에서도 빈틈없는 안보적 대응이 가능하도록 법적 체제를 정비한다는 취지에 맞추어 안보법제는 평시와 준유사시, 유사시의 모든 범주를 포괄하며, 또한 일본의 안보를 위한 조치와 국제사회의 평화와 안정을 위한 활동을 망라하는 구조로 되어 있다.

나. 일본의 안보를 위한 조치

일본의 안보를 위한 조치로서 첫째, 유사시에 허용되는 무력행사의 범위를 확대했다. 헌법의 제약에도 불구하고 현행법에서 일본이 무력행사를 할 수 있는 것은 외부로부터 무력공격을 받았을 때(‘무력공격사태’) 개별적 자위권의 차원에서 대응하는 경우가 유일하다. 그러나 안보법제에서는 더욱 폭넓게 무력행사를 허용할 수 있도록 <준립위기 사태>라는 개념을 새로 도입했다.

<존립위기사태>란 ‘일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대해 무력공격이 발생하여, 이로 인해 일본의 존립이 위협받고, 국민의 생명과 자유 및 행복추구의 권리가 근저로부터 전복될 명백한 위험이 있는 사태’를 말한다. 이러한 경우에는 비록 일본이 직접 무력공격을 받은 것은 아니지만, 집단적 자위권의 차원에서 무력행사가 가능하다는 것이다.

‘무력공격사태’의 무력행사는 일본의 영역 내에서 이루어지는 반면, <존립위기사태>의 무력행사는 해외에서 이루어지는 것이 그 특징이다. 지금까지 일본 헌법상 해외에서의 무력행사는 금지된다고 해석되었으나, 집단적 자위권 행사를 허용함에 따라 이제는 해외에서도 무력행사가 가능하게 된다.

일본 정부는 <존립위기사태>의 구체적 사례에 대해서는 언급을 삼가겠다는 입장이지만, 국회 답변에서 원유수송로 보호를 위한 중동 호르무즈 해협 기뢰 제거 활동이나, 분쟁지역으로부터 철수하는 일본 국민을 수송하다 공격을 받은 외국 함정에 대한 보호 작전 등을 예시하고 있다.

둘째, 준유사시에 대해서는 <중요영향사태> 개념을 신설했다. <중요영향사태>란 일본에 대한 무력공격이 발생한 것은 아니지만 ‘그대로 방치하면 일본에 대한 직접적 무력공격으로 연결될 우려가 있는 사태 등 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태’를 말한다. 이러한 경우에는 미군과 여타 외국군에 대해서 후방 지원활동(수색구조 활동, 선박검사활동 포함)이 가능하다. 지금까지는 일본의 주변지역(주로 한반도 주변을 상정)에 한정하여 ‘주변사태’라는 개념 하에 유사한 활동이 허용되었으나, 안보법제에서는 <중요영향사태>라는 개념으로 지리적 한계를 철폐했다.

셋째, 평시의 안보태세 강화 차원에서 미군 및 여타 외국군의 무기 등에 대한 보호 활동(경계 감시 근무나 공동훈련 중인 미군 함정 보호 등), 해외에서 일본인 구출 활동, 낙도 주변에 출현한 외국의 무장집단에 대한 대응 활동(소위 Gray Zone 사태) 등이 가능하도록 했다.

다. 국제사회의 평화와 안정을 위한 활동

그동안 일본 정부는 테러와의 전쟁 등 국제사회의 평화와 안정을 위한 활동의 일환으로 자위대를 해외에 파견할 때마다 특별조치법(「이라크 특별조치법」, 「테러 특별조치법」

등)을 제정하여 대처해 왔다. 그러나 보다 신속하고 상시적인 해외파견이 가능하려면 특별조치법이 아닌 일반법이 필요하다는 판단에서 일본 정부는 <국제평화공동대처사태>에 대응하기 위한 신규법안으로 「국제평화지원법」을 마련했다.

<국제평화공동대처사태>란 ‘국제사회의 평화 및 안전을 위협하는 사태로서, 그 위협을 제거하기 위해 국제사회가 유엔의 목적에 따라 공동대처 활동을 하며, 여기에 일본이 국제사회의 일원으로 주체적이고 적극적으로 기여할 필요가 있는 경우’를 말한다. 이러한 경우에는 유엔 결의를 전제로 외국군에 대해 후방 지원활동이 가능하다.

한편, 분쟁 당사자 사이에 정전 합의가 이루어진 경우에 실시되는 유엔 PKO활동에 대해서 일본의 역할을 확대하기 위하여 「국제평화협력법」 개정안이 안보법제에 포함되었다. 지금까지와는 달리 접수국의 동의를 전제로 한 안전확보 업무(치안유지 활동 등)와 외국군 부대에 대한 경호지원 활동이 새롭게 허용되며, 이를 위해 무기사용 권한도 확대되었다. 또한 유엔이 직접 주도하지 않는 활동에 대해서도 참여가 가능하게 되었다.

3. 안보법제의 주요 논점

가. 무력행사의 허용과 후방 지원

자위대의 무력행사는 ‘무력공격사태’와 <준립위기사태>에서만 허용된다. 따라서 <중요 영향사태>와 <국제평화공동대처사태>에서는 보급, 수송, 의료 등의 후방 지원활동(수색 구조와 선박검사까지 포함)만 가능하다.

이 경우에도 후방 지원활동이 무력행사와 간접적으로 연결되어(소위 ‘무력행사와 일체화’) 헌법에 위반이 되는 일이 없도록 ‘현재 전투행위가 벌어지고 있는 현장’에서는 활동하지 않으며, 보급 활동 가운데 무기의 제공은 허용하지 않는다는 제약을 부과했다. 그러나 병참 지원활동이나 마찬가지로 후방 지원활동은 본래 무력행사와 분리될 수 없는 것이므로 위헌이라는 지적이 나오고 있다.¹⁾

1) 6월 4일 중의원 헌법심사회에서 사사다 에이지 와세다대 교수 답변

나. 제한적 수준의 집단적 자위권 행사

일본 정부는 집단적 자위권의 해금 결정에도 불구하고 실제로는 매우 제한적인 수준에서 집단적 자위권 행사가 허용될 뿐이라고 강조하고 있다. 집단적 자위권은 밀접한 관계에 있는 타국을 지원하기 위해 무력행사를 하는 것이므로 자국에 대한 위협이 존재하지 않는 경우에도 가능하지만, 일본은 자국에 대한 명백한 위협이 있는 <존립위기사태>의 경우에 한하여 집단적 자위권의 행사를 허용한다는 것이다.

다시 말해 타위(他衛)를 위한 경우는 제외하고 자위(自衛)를 위한 경우에만 제한적으로 허용한다는 것이다. 그러나 중동 호르무즈 해협의 기뢰제거를 위한 무력행사가 일본의 필수자원인 원유의 수송로 보호를 위해 필요하다고 해석하는 것처럼, 일본 정부가 주관적으로 <존립위기사태>라고 판단하기만 하면 집단적 자위권 행사가 폭넓게 허용되기 때문에 설득력이 부족하다.

다. 활동 범위와 내용의 확대

이번 안보법제로 자위대 활동의 지리적 범위가 크게 확대된다. <중요영향사태>와 <국제 평화공동대처사태>라고 인정되면 전세계 어디에서든 후방 지원활동이 가능하며, <존립 위기사태>라고 인정되면 해외에서도 무력행사를 할 수 있게 된다. 이 때문에 해외에서 무력행사를 금지하고 있는 헌법 제9조를 위반하는 것이라는 비판이 제기되고 있다.²⁾

후방 지원활동의 경우 현행법에서는 현재는 물론 앞으로의 활동기간 내내 전투행위가 발생하지 않는 ‘비전투지역’에서만 가능했으나, 안보법제에서는 현재 전투행위가 없는 곳이면 가능하도록 했다. 이로써 전투현장에 보다 가까이 접근하여 후방 지원활동을 실시할 수 있게 되었다.

활동내용도 과거보다 확대되어 후방 지원의 일환으로 탄약의 제공과 전투를 위해 이륙 대기 중인 전투기의 급유가 가능하게 되었고 자위대의 무기 사용 권한도 더욱 확대되었다. 평시 무기 방호의 대상국, 후방 지원활동의 대상국, 집단적 자위권 행사로 지원하는

2) 6월 4일 중의원 헌법심사회에서 고바야시 세츠 게이오대 명예교수 답변

대상국을 미군에 한정하지 않고 여타 외국군까지 확대했다.

라. 상대국의 동의

자위대의 해외활동이 공해와 그 상공에서 이루어지는 경우에는 기본적으로 상대국의 동의를 필요 없다. 그러나 상대국의 영역 내에서 활동하는 경우에는 상대국의 동의를 받는 것이 원칙이다.

상대국 영역 내 후방 지원활동의 경우 <중요영향사태>에서는 상대국의 동의를 필요하며, <국제평화공동대처사태>에서는 유엔결의 등에 의해 정당성을 확보하도록 규정되어 있다. 반면, <존립위기사태>의 무력행사에는 상대국의 동의를 필요하다는 명문 규정은 없으나, 미국 및 관련 국가와 긴밀히 협의한다는 규정이 있다(「사태대처법안」 제3조 7항).

<존립위기사태>와 관련하여 무력행사를 목적으로 타국 영역에 들어가는 것은 일반적으로 허용되지 않고, 타국 함정 보호를 위해 외국의 영해로 진입하는 것은 상당히 신중해야 하며, 외국 영해에서 기뢰제거 활동을 위해서는 해당국의 양해가 필요하다고 국회에서 답변하고 있는 점을 볼 때 일본 정부도 사실상 상대국의 동의를 필요한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

마. 국회동의

자위대의 해외활동에 대한 견제 장치로서 명문화된 국회동의를 <존립위기사태>와 <중요영향사태>에서는 사전승인을 원칙으로 하되 긴급한 경우에는 예외적으로 사후승인이 가능하다. 그러나 「국제평화지원법」(<국제평화공동대처사태>)은 필요할 경우 언제든지 자위대의 해외 파견이 가능하도록 폭넓은 권한을 부여하는 신규 법안인 만큼 예외 없이 국회의 사전승인을 받도록 했다.

4. 한국의 유의점

지금까지의 ‘주변사태’ 개념이 확대된 <중요영향사태>는 사실상 한반도 유사시를 염두에 둔 것으로 볼 수 있다. <중요영향사태>는 후방 지원활동만 허용되며 현장에서 전투가

벌어지면 자위대는 즉시 활동을 중지하도록 되어 있다. 그러나 예를 들어 자위대가 <중요영향사태>에 따라 동해 공해상의 미군 함정에 대한 후방 지원활동 중에 북한이 미군 함정을 공격하는 경우, 그것이 일본의 안보를 위협하는 <존립위기사태>에 해당된다고 판단하면 자위대는 집단적 자위권의 차원에서 무력행사를 할 수 있게 된다. 따라서 자위대의 한반도 주변에서의 후방 지원활동이 상황에 따라 무력행사로 전환될 수 있음에 유의할 필요가 있다.

한편, 북한의 미사일 공격이 예상되는 경우에 이를 저지하기 위하여 일본이 북한의 미사일 기지를 공격하는 소위 '적기지 공격'은 현행법에서도 개별적 자위권의 차원에서 이론적으로 가능하다. 그러나 자위대가 적기지 공격에 필요한 무기체계를 보유하고 있지 않으므로 실제로는 적기지 공격이 불가능하다는 것이 일본 정부의 입장이다.

그러나 아베 총리가 5월 26일 국회 답변에서 밝힌 것처럼 일본 주변 공해상에서 미군에 대한 북한의 공격이 발생했을 경우, 북한이 일본을 사정권에 포함하는 탄도미사일을 보유하고 있음을 고려하면 일본에 대한 무력공격이 임박한 것으로 판단하여 <존립위기사태>에 해당하는 것으로 간주할 수 있다. 그렇게 되면 반드시 적기지 공격이 아니더라도 북한에 대한 무력행사가 가능할 것이다.

이와 관련하여 한국의 사전 동의 문제가 대두된다. 앞서 살펴본 대로 한국의 주권 영역 내에서의 활동에 대해서는 일본도 한국의 사전 동의를 전제로 할 것으로 보인다. 그러나 북한의 영역이나 그 주변에서의 활동에 대해서 한국의 사전 동의 여부는 일본이 명문 규정으로 이를 약속하기는 한계가 있을 것이므로, 한·일 양국 정부 간의 긴밀한 협의를 통하여 의견을 조율할 필요가 있다. 한국의 입장에서는 북한에 관한 군사적 활동은 한국의 국익에 직접적이고도 중요한 영향을 미치는 만큼 일본 정부가 한국과 긴밀하게 사전협의해야 한다는 점을 강조해야 할 것이다. ©KINU 2015

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.